



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

**PARECER:** 777/2016–ML

**ASSUNTO:** DISPENSA/INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

**REFERÊNCIA:** PROCESSO Nº 3.338/2014

**EMENTA:** INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATO Nº 21-A/2014 – SES/DF. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE – SES/DF X LABINBRAZ COMERCIAL LTDA. DECISÃO Nº 6.082/2015. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. CONVOCAÇÃO DA SOCIEDADE EMPRESÁRIA CONTRATADA PARA ESCLARECIMENTOS. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA APRESENTADAS PELA SERVIDORA RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DO PROJETO BÁSICO. SILÊNCIO DOS DEMAIS AGENTES PÚBLICOS. ÁREA TÉCNICA SUGERE A **PROCEDÊNCIA** DOS ARGUMENTOS COLACIONADOS PELA RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DO PROJETO BÁSICO E REVELIA DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. PONDERAÇÕES APRESENTADAS PELO FORNECEDOR CONSIDERADAS **INSUFICIENTES** PARA ELIDIR AS IRREGULARIDADES APONTADAS NA REPRESENTAÇÃO Nº 15/2014-ML. **AQUIESCÊNCIA DO PARQUET ESPECIALIZADO, COM ADENDO.** PROCEDÊNCIA DAS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELA RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO PROJETO BÁSICO. REVELIA DOS SECRETÁRIOS DE ESTADO. EMERGÊNCIA FABRICADA. CLÁUSULAS RESTRITIVAS À COMPETITIVIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA. INSTALAÇÃO DE TCE E DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. ENVIO DOS AUTOS AO **MPDFT** EM RAZÃO DO POSSÍVEL COMETIMENTO DE CRIME TIPIFICADO NOS ARTS. 89 E 90 DA LEI Nº 8.666/1993.

1. Os autos do processo em epígrafe foram constituídos para albergar o exame do Contrato nº 021-A/2014-SES/DF, acerca da dispensa de Licitação objeto do Processo nº 060.013.187/2013, realizada pela Secretaria de Estado de Saúde com o fito de adquirir, em caráter emergencial, **por contratação direta da sociedade empresária Labinbraz Comercial Ltda., reagentes para realização de exames de bioquímica**, com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei de Licitações e Contratos, no valor total de **R\$ 7.716.565,28**.

2. Na última assentada sobre a matéria, o e. **Tribunal** exarou, com espeque nas irregularidades reportadas na exordial deste **MPC/DF**, fls. 3/15, e na Informação nº 134/2015, fls. 190/211, a r. Decisão nº 6.082/2015 (fl. 247), **in verbis**:

*“O Tribunal, por **unanimidade**, de acordo com o voto da Relatora, decidiu:*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

*I – tomar conhecimento do Ofício nº 3.022/2014 – GAB/SES (fl. 30) e anexos (fls. 31/156), encaminhados pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, em cumprimento ao item II da Decisão nº 4.376/14;*

*II – autorizar: a) a audiência dos servidores apontados na Matriz de Responsabilização de fl. 189, a fim de apresentarem razões de justificativa, tendo em conta o teor dos documentos listados na alínea ‘b’; b) o encaminhamento, com base na Decisão Normativa TCDF nº 03/11, de cópia do relatório/voto da Relatora e desta decisão, da representação e da Informação nº 134/2015 à empresa LABINBRAZ Comercial Ltda., para apresentar os esclarecimentos que entender necessários; c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para as devidas providências.”* (Grifos acrescidos).

3. Os agentes públicos indicados na matriz de responsabilização à fl. 189 foram comunicados da audiência determinada na r. Decisão 6.082/2015, por meio das Comunicações de Audiência nºs 3, 4 e 5/2016 - SS, fls. 248/249 e 375. Ainda, na esteira do entendimento consignado na r. Decisão Normativa nº 3/2011, a sociedade empresária Labinbraz Comercial Ltda. foi cientificada do inteiro teor da r. Decisão nº 6.082/2015, mediante o Ofício nº 12.286/2015-GP, fl. 250.

4. Em atenção à convocação determinada no **item II** do r. **Decisum** supra, a Sra. Paula Barzon Garcia de Menezes, representada por procuradores, fl. 394, apresentou suas razões de justificativas a esta c. **Corte**, presentes às fls. 377/393. Por seu turno, a sociedade empresária Labinbraz Comercial Ltda. apresentou os esclarecimentos às fls. 253/273.

5. Lado outro, os Srs. Elias Fernando Miziara e Rafael de Aguiar Barbosa, malgrado regulamente comunicados da convocação determinada pelo e. **TCDF**, deixaram transcorrer **in albis** o prazo fixado no r. **Decisum** para apresentação de razões de justificativa.

6. A Unidade Técnica, por intermédio da Informação nº 40/2016 (fls. 407/439), apreciou os esclarecimentos ofertados em atenção à r. Decisão nº 6.082/2015. Além disso, avaliou as eventuais consequências do **não comparecimento** dos gestores nominados no parágrafo anterior.

7. Após confrontar as razões de justificativa e esclarecimentos apresentadas com as irregularidades identificadas no feito em exame, o Corpo Técnico concluiu pela **procedência** das alegações da Sra. Paula Barzon Garcia Meneze. Noutro giro, pugnou pela **improcedência** dos argumentos trazidos à baila pela Labinbraz Comercial Ltda.

8. Ao final, a Segunda Divisão da Secretaria de Acompanhamento sugeriu ao e. **Plenário** desta c. **Corte de Contas**:

*“I. tomar conhecimento da presente instrução, bem como da documentação que se prestou ao exame desta fase processual;*

*II. considerar, em relação aos termos prolatados pela Decisão nº 6082/2015, Item II, alínea:*

*a. ‘a’, em alusão à audiência dos servidores apontados na Matriz de Responsabilização de fl. 189:*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

*1), a procedência dos termos ofertados pela nominada nessa peça;*

*2) a revelia dos demais, por não terem comparecido para os fins determinados;*

*b. 'b', insatisfatórios os esclarecimentos apresentados pela empresa LABINBRAZ Comercial Ltda.;*

*III. em função do contido no art. 2º do Decreto nº 37.096/2016, determinar à Secretaria de Estado de Saúde a instauração de Tomada de Contas Especial, em função do prejuízo estimado de mais de R\$ 232.075,50 (duzentos e trinta e dois mil, setenta e cinco reais e cinquenta centavos), bem como da diferença entre os valores contratados e propostos, conforme consta da Informação nº 134/2015;*

*IV. deliberar a respeito das penas cominadas em função do item II, alínea 'a.2' acima, em alusão, ainda, aos termos consignados no §§ 118/119 desta instrução;*

*V. autorize:*

*a) o encaminhamento, com base na Decisão Normativa nº 03/2011, de cópia do voto e respectiva decisão, da Representação e desta informação à empresa LABINBRAZ COMERCIAL LTDA., bem como aos demais interessados;*

*b) o envio de cópia destes autos ao Ministério Público do Distrito Federal – MPDFT, para avaliação acerca da abertura de processo penal, tendo em vista indícios de fraude ao caráter competitivo, bem como a inobservância das formalidades pertinentes à dispensa de licitação, crimes esses previsto nos arts. 89 e 90 c/c 83 da Lei nº 8.666/93;*

*c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para as devidas providências. À consideração superior.” (Fl. 437/439)*

9. Feito este breve introito, passo à análise do feito.

10. Neste momento processual, cuida-se do exame das razões de justificativa e dos esclarecimentos apresentados em cumprimento à determinação contida no item II.a e b da r. Decisão nº 6.082/2015 (fl. 247).

11. **Ab initio**, registro que este **Parquet** possui entendimento **congruente** ao esposado pelo Corpo Instrutivo em seu documento técnico quanto ao **mérito** das justificativas apresentadas.

12. Nesse contexto, mormente por ter restado devidamente esclarecido que a morosidade na condução do Processo nº 060.000.462/2011 não decorreu da conduta leniente da responsável pela elaboração do projeto básico e que, por conseguinte, as condições restritivas à competitividade não podem ser atribuídas a Sra. Paula Barzon Garcia de Menezes, este **MPC/DF**, em harmonia com o Corpo Instrutivo, entende pela **procedência das justificativas da servidora**.

13. Por outro lado, em consonância com o exame realizado pelo Corpo Técnico, aos olhos deste **Parquet** especializado, os esclarecimentos colacionados pela Labinbraz Comercial Ltda. **não tiveram** o condão de elidir as irregularidades identificadas nos autos em exame, **mormente o prejuízo causado ao Erário distrital**, conforme consignado no parágrafo 55 da Informação nº 134/2015, fls. 190/211.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

14. A propósito, vale dizer que **duas** são as principais irregularidades abordadas na Representação nº 14/2015 –ML, as quais, posteriormente, foram corroboradas pelo exame realizado na Informação nº 134/2015, fls. 190/2011, a saber: a ocorrência de **irregularidades na realização da dispensa de licitação de caráter emergencial**, que culminou no Contrato nº 021-A/2014 – SES/DF, e o **prejuízo ao Erário** causado por **superfaturamento** do citado ajuste. Esses são os pontos controvertidos que exsurtem neste giro processual.

15. Em tempo, a fim de dirimir qualquer dúvida quanto às irregularidades verificadas nos autos, não é despidendo perpassar cada uma das razões apresentadas pelos justificantes, seguidas da correspondente análise deste **Parquet** especializado:

**“II. Manifestação da Sra. Paula Barzon Garcia de Menezes (fls. 376/406).**

**a. Termos.**

9. *Apresentou, inicialmente, síntese dos fatos representados pelo MPjTCDF.*

10. *Em seguida, considerou que seu nome fora envolvido em virtude de ter havido omissão no trecho que tratava da justificativa do Projeto Básico, reproduzindo-o na sua integralidade, aduzindo, ainda, que devido às competências específicas de cada setor envolvido, ‘... apenas se municiou das informações prestadas para elaborar o Projeto Básico eminentemente técnico que levou em conta a necessidade da rede pública de saúde e a sua notória situação emergencial.’*

11. *Atacando o mérito, afastou sua culpa quanto à condução dos autos que deflagraram a excepcionalidade prevista no art. 24, IV da Lei nº 8.666/93 porquanto não se enquadrava na condição de agente público na abertura dos autos em apreço, devido a sua posse em 09/01/2013.*

12. *Relatou, ainda, que, como consignado na exordial, se está buscando os responsáveis pela morosidade na condução do processo (060.000462/2011) que resultou na contratação, entende que a elaboração do Projeto Básico não pode ter dado causa a essa situação emergencial, afirmando que ‘o documento sequer tinha a possibilidade de ilidir a situação emergencial comprovadamente existente’.*

13. *Resumindo essa questão, consignou’:*

*‘47. Trocando em miúdos, da leitura dos trechos transcritos e destacados pelo MPjTCDF do Projeto Básico, observa-se que a ora Peticionária se limitou a elaborar um documento, no exercício de suas funções, que levou em consideração a situação emergencial experimentada pela rede pública de saúde do Distrito Federal onde tudo indica ser fruto de uma desídia em relação do processo n.º 060.000.462/2011 que se iniciou antes mesmo da Peticionária fazer parte do quadro de agentes públicos da Secretaria de Saúde do Distrito Federal.*

*48. Isto é, excluindo do contexto fático o Projeto Básico elaborado pela Peticionária é certo que a situação emergencial subsistiria em razão da essencialidade de se adquirir os reagentes para promoção dos serviços de saúde pública do Distrito Federal, sendo mais certo ainda que a urgência não permitia que se aguardasse os trâmites ordinários para a contratação (aquisição de equipamentos e os respectivos insumos) no processo iniciado em 2011’.*

14. *Noutro tema, referenciou que à época da celebração do ajuste em questão ocupava o cargo de Chefe do Núcleo de Patologia Clínica, da Gerência de Apoio Diagnóstico, da Diretoria de Assistência Especializada, da Subsecretaria de Atenção à Saúde, da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, e que suas atribuições estavam descritas no art. 306 do Decreto nº 34.213/2013, sendo no caso em comento acobertado*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

*pelo inciso IV desse dispositivo no sentido de 'executar outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação.'*

15. No caso em apreço, exarou:

*'53. In casu, ao elaborar o Projeto Básico a Peticionária se limitou a descrever a notória situação caótica e emergencial em que se encontrava a saúde pública do Distrito Federal consoante se extrai das declarações dos setores integrantes da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal'.*

16. Em reforço a essa tese, colacionou trecho contido às fls. 142/143 do processo fl. 060.013187/2013, aludindo ao indicativo da realização de dispensa licitatória em caráter emergencial, **relatando a sua ínfima participação nos atos que deflagraram o uso da modalidade alcançada.**

17. Ponderou que os autos em apreço estiveram sob a chancela da Assessoria Jurídico-Legislativa da Pasta, havendo anuência dessa unidade em respaldar o entendimento emergencial.

18. Outrossim quanto à participação de outras unidades técnicas no mesmo sentido.

19. Concluindo o tema considerou:

*'63. É de se ver, por conseguinte, que nem o trecho destacado pelo MPJTCDF e, muito menos o restante do conteúdo do Projeto Básico viola qualquer princípio licitatório. Até porque, o documento apenas relatou a notória situação de emergencialidade vivida pela saúde pública e descreveu de forma completamente impessoal os seguintes itens: 1) reagentes necessários para dar continuidade à prestação dos serviços públicos; 2) os critérios para o recebimento do produto; 3) os critérios para aceitação das propostas ofertadas, com atendimento de normas da ANVISA; 4) a quantificação para habilitação dos participantes do certame e demais tópicos essenciais que deveriam ser observados quando da elaboração do contrato.*

*64. A prova maior de que não há qualquer irregularidade no Projeto Básico elaborado pela Peticionária é que, em momento nenhum da peça exordial, o MPJTCDF apontou objetivamente qualquer cláusula restritiva à competitividade da licitação. Muito pelo contrário, se limitou apenas a destacar um trecho do capítulo da justificativa do Projeto Básico onde a Peticionária descreveu as máquinas que já estavam sendo utilizadas pelo Sistema de Saúde do DF'.*

20. Por fim, em apertada síntese, quanto à questão relacionada à determinação do quantitativo de reagentes que foram adquiridos, em função da assertiva do MPJTCDF, **relatou que se a assertiva fosse verdadeira, não se poderia imputar a ela a responsabilidade de indicá-lo, porque decorreria das atribuições de outras áreas que deveriam se manifestar obrigatoriamente a respeito da matéria**, conforme o trâmite relatado, inclusive superiores hierárquicos detentores da prerrogativa para dar andamento ao processo.

**b. Análise.**

21. Foram imputados a esta justificante elaboração de **'Projeto Básico falho** (que serviu de parâmetro para o Edital de Chamamento), que afronta aos **princípios do dever de licitar, da impessoalidade, bem como ao art. 3º, § 1º, inc. I da lei nº 8.666/93 que estabelece a vedação a cláusulas que restrinjam o caráter competitivo'.**

22. **Essencialmente, concordamos com as colocações ofertadas pela justificante.**

23. **Entendemos que como representa a ponta da cadeia responsável pelo objetivo de se contratar, não nos parece justo que sejam a ela imputada as razões de não se ter optado por fazer de um modo em detrimento de outro.**

24. O organograma organizacional faz-nos crer que após qualquer deliberação desta célula há necessidade legal de submetê-la a outras unidades que devem igualmente





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

*anuir ou não ao posicionamento ofertado, sobretudo ao coordenador geral das áreas envolvidas.*

*25. Assim, muitas oportunidades são dadas para que haja retificação ou ratificação das medidas.*

*26. Mais, ao coordenador, chamado comumente Chefe da Unidade de Administração Geral ou similar, goza de assessoria capaz de revisar todo e qualquer procedimento da lavra de seus subordinados.*

*27. Portanto, não se pode atribuir à justificante a responsabilidade de efeitos indevidos.*

*28. Não podemos deixar de vislumbrar a possibilidade de uma indução ao rito que se seguiu, contratação emergencial, que aparentemente pode ser exaltado em qualquer fase da instrução processual, oportunizando ao responsável aderir a questões dessa ordem, sempre dentro de um caráter subjetivo, mas que possui seus efeitos.*

*29. É cediço que a SES tem um histórico de dar preferência a essa modalidade, seja por falta de planejamento ou qualquer outro motivo.*

*30. Não é incomum esta Corte se deparar com questões similares às aqui dispostas, dando sempre o devido tratamento reparatório.*

*31. O Administrador sabe o quanto esta Casa não costuma acatar deliberadamente tais procedimentos, haja vista as inúmeras determinações sempre restritivas à adoção desse tipo de certame porque normalmente não preenchem os requisitos legais cabíveis.*

*32. Complementarmente, devemos nos ater aos termos da Matriz de Responsabilização de fl. 189, cujo o teor nos remete aos seguintes registros:*

***Irregularidade:*** *afronta aos princípios do dever de licitar e da impessoalidade, bem como ao art. 3º § 1º, I, da Lei nº 8.666/93, que estabelece a vedação a cláusulas que restrinjam o caráter competitivo.*

***Conduta:*** *elaboração do projeto básico viciado (com cláusulas restritivas), que resultou na assinatura do Contrato nº 021-A/2014 – SES/DF, na qual há indícios de direcionamento da contratação.*

***Nexo de Causalidade:*** *elaborou projeto básico deficiente.*

*33. Vejamos cada um dos parâmetros em destaque.*

*34. A 'afronta aos princípios do dever de licitar e da impessoalidade' foge as competências estabelecidas a um servidor posicionado na linha da justificante, pois não responde formalmente pela Pasta, não é ordenadora de despesa, sequer age sem motivação, pois as demandas que dizem respeito à elaboração de projeto básico decorrem de determinações advindas de seus superiores hierárquicos.*

*35. No mesmo aspecto, quanto à imputação 'que estabelece a vedação a cláusulas que restrinjam o caráter competitivo', como relatou a justificante, os trâmites necessários, especialmente na lavra da Assessoria Jurídico-Legislativo, bem como das demais unidades a que sofre avaliação quanto a esse tema, não fixaram restrições ao que fora exarado no projeto básico, razão de não se poder associar essa irregularidade à justificante.*

*36. Assim, o direcionamento na contratação não advém da conduta da justificante, que muitas vezes nem cogita dos propósitos definidos em cada contratação, visto que os dirigentes de maior escalão, muitas vezes, no afã de promover celeridade, acabam por gerar questionamentos de ordem legal, imiscuindo-se pessoalmente em consequências desastrosas sob o ponto de vista da legalidade da contratação, que não é responsabilidade de quem elabora um projeto básico.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

37. Há que se ponderar que a feitura de um projeto básico é procedimento realizado na cadeia organizacional, fruto de colaborações advindas de outras áreas ou impulsionada por responsável que aparentemente não transparece figurar no objetivo proposto, mas sem sua anuência nenhum ato surte o efeito necessário à contratação.

38. Por isso, não podemos concordar com a assertiva acima consignada.

39. Assim, consideramos procedentes as razões de justificativa apresentadas.” (Grifos acrescidos e no original).

16. Inicialmente, importante rememorar que a convocação em audiência da responsável, determinada pela r. Decisão nº 6.082/2015, fl. 213, busca elucidar a existência de participação da Sra. Paula Barzon Garcia de Menezes nas irregularidades identificadas na Representação nº 15/2014-ML, fls. 5/15.

17. **In casu**, conforme exposto na matriz de responsabilização à fl. 189, o chamamento da servidora busca aferir **em que medida** a elaboração do projeto básico, que culminou na contratação emergencial ora em exame, poderia redundar em responsabilização da justificante pela ofensa aos princípios do dever de licitar e da impessoalidade, bem como ao art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/1993, que estabelece, nas contratações públicas, a vedação a cláusulas que restrinjam o caráter competitivo dos certames.

18. Com efeito, relembro que, de acordo com a **sedimentada** teoria geral da responsabilização, para a caracterização da responsabilidade civil, **quatro requisitos** devem ser cumpridos, quais sejam i) a **conduta** omissiva ou comissiva do agente; ii) o **elemento subjetivo** (dolo ou culpa); iii) o **resultado**, dano provocado a outrem; e iv) o **nexo de causalidade**, que nada mais é do que o liame que conecta a ação/omissão ao resultado danoso<sup>1</sup>.

19. Nesse contexto, conforme exposto pelo Corpo Instrutivo, a elaboração do projeto básico, que culminou na firmatura do Contrato nº 021-A/2014, **não caracteriza** conduta suficiente para imputar responsabilidade à justificante. Nesse contexto, vale dizer que a apuração realizada no presente feito possui o desiderato de identificar a responsabilidade daqueles que **deram causa à emergência** que tornou forçosa a realização de contratação direta com espeque no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993, em detrimento do processo regular de licitação, e que causaram prejuízo ao Erário distrital.

20. A propósito, é cediço que as contratações em caráter emergencial, via dispensa de licitação, estão previstas na Lei nº 8.666/1993. Eis os termos da Lei:

“Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV - nos casos de **emergência** ou de **calamidade pública**, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou **comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares**, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser

<sup>1</sup> RODRIGUES, Silvío. **Direito Civil**. Volume 4. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 14.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

*concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;” (Grifos acrescidos).*

21. Da leitura do referido dispositivo, percebe-se a necessidade de cumprimento dos seguintes requisitos: i) **fático: situação emergencial lato sensu** da qual possa decorrer comprometimento à segurança de pessoas, bens e serviços; e ii) **temporal**: prazo máximo de 180 dias.

22. A doutrina e a jurisprudência muito debateram a respeito do pressuposto fático necessário à caracterização da situação destacada em lei. Pode-se, atualmente, afirmar que a situação emergencial pode decorrer tanto de um fato imprevisível como daqueles em que há **certa previsibilidade**<sup>2</sup>. O que se **repudia** é a contratação direta decorrente de falta de planejamento do administrador público ou não decorrente de real urgência, uma vez que a emergência, nessas hipóteses, terá sido **fabricada**.

23. No entanto, ainda na hipótese de desídia administrativa, não parece plenamente correto o entendimento de que o Poder Público não poderá efetuar a contratação, caso, de fato, **se comprove a existência da situação calamitosa capaz de “comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares”**. Nessa restrita situação, **a fim de não causar maior lesão à coletividade** e, conseqüentemente, ao interesse público, a contratação poderia ser realizada com a obediência aos ditames da Lei, todavia com a devida **responsabilização de quem deu causa à falta de planejamento da qual decorreu o cenário de urgência**.

24. Nessa esteira, considerando que a **posse da Sra. Paula Barzon Garcia de Menezes na Secretaria de Saúde ocorreu em 2013**, a justificante não pode ser responsabilizada pela leniência na condução do Processo nº 060.000.462/2011, **constituído em 12/1/2011** para regularizar o fornecimento dos reagentes tratados na Representação em exame, conforme pesquisa realizada no Sistema de Controle de Processos – SICOP, fls. 42/49 do Processo nº 060.013.187/2013. Além disso, ainda mediante pesquisa ao mencionado sistema governamental, o feito da contratação emergencial foi instaurado em 12/11/2013.

25. Ora, em face da data de instauração do Processo nº 060.000.462/2011 e da data de exercício da responsável na SES/DF, imperioso concluir que a situação emergencial descrita no projeto básico da lavra da Sra. Paula Barzon Garcia de Menezes foi consequência da omissão perpetrada em exercícios anteriores à posse da citada agente pública. Por conseguinte, aos olhos do **MPC/DF**, são **procedentes os argumentos da justificante**.

26. Na mesma toada, diante das competências estabelecidas no art. 306 do Decreto nº 34.213/2013, não parece razoável imputar o retardamento, que culminou na contratação emergencial verificada na espécie, à gestora que ocupava o Núcleo de Patologia Clínica da SES/DF. A propósito, importante trazer à baila o teor do citado dispositivo:

<sup>2</sup> e.g. TCU, Acórdão nº 1.138, **Plenário**, Rel. Min. **Ubiratan Aguiar**, DOU de 11/5/2011 e Acórdão nº 285, **Plenário**, Rel. Min. **Benjamin Zymler**, DOU de 24/2/2010.





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

*“Art. 306. Ao Núcleo de Patologia Clínica, unidade orgânica de execução, diretamente subordinada à Gerência de Apoio Diagnóstico, compete:*

*I - acompanhar a execução dos processos de trabalho das unidades laboratoriais de saúde da Secretaria;*

*II – executar as ações de promoção e proteção à saúde, em conjunto com a Subsecretaria de Vigilância à Saúde;*

*III – participar das ações de promoção e proteção à saúde, em conjunto com a Subsecretaria de Vigilância à Saúde; e*

*IV - executar outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação.”*

27. Com efeito, em harmonia com o Corpo Instrutivo, este Órgão Ministerial entende que o e. **TCDF** pode considerar **procedentes as justificativas da Sra. Paula Barzon Garcia de Menezes**, haja vista a **desconstituição do nexo de causalidade**.

28. Contudo, esse entendimento não afasta a necessidade instauração de processo administrativo disciplinar no âmbito da SES/DF, com o fito de identificar quais servidores foram responsáveis pela morosidade que deu causa à contratação emergencial verificada na espécie. Esse entendimento é o que mais se coaduna com o interesse público, na medida em que, diante de um dever legal, restou transgredida a norma de natureza disciplinar.

29. Destarte, além da TCE para apurar o prejuízo decorrente do Contrato nº 021-A/2014 – SES/DF, deve o e. **TCDF** determinar que a SES/DF instaure processo administrativo disciplinar para apurar a devida **responsabilização de quem deu causa à falta de planejamento da qual decorreu o cenário de urgência que fundamentou a contratação direta avaliada no presente feito**.

**“III. Esclarecimentos prestados pela empresa LABINBRAZ COMERCIAL LTDA. (fls. 253/374).**

**a. Termos.**

40. Inicialmente, a interessada destacada neste tópico consignou que esclareceria e demonstraria temas relativos à dispensa de licitação para aquisição de reagentes para realização de exames de bioquímica, oportunidade que exarou suas ações, cujo conteúdo permeia o seguinte sentido:

a) ‘celebrou contratos administrativos com a Administração do Distrito Federal para aquisição de “material laboratorial... com fornecimento de equipamentos em regime de comodato”, contratos estes precedidos de regular licitação, vencida em razão do menor preço ofertado;

b) **honrou os contratos** rigorosamente, conforme as regras pactuadas e em função de sua responsabilidade empresária;

c) em razão da ausência de conclusão de novo processo licitatório, passou a receber **convocações emergenciais** para ofertar os mesmos reagentes já fornecidos;

d) **somente ela poderia fornecer os reagentes**, pois é a única licenciada no Brasil para importar e comercializar produtos da marca Wiener, dos quais dependem os equipamentos analisadores de sua propriedade alocados no Distrito Federal para funcionar com eficiência e precisão;

e) atendeu as convocações emergenciais, apresentando **preço dentro dos parâmetros de mercado**, e mesmo assim negociados pela Administração Pública;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

- f) ainda assim, sofreu diversos atrasos nos pagamentos que, inclusive, continuam até a presente data e **deixou de receber parte do preço** contratado, sofrendo sérios prejuízos.
41. Reafirmando por meio de colocações subjetivas, desenvolveu essas posições.
42. Nesse sentido, ao abordar tema relacionado à regular contratação, relatou, **in tесе**, a elevada **demanda e a complexidade previstas no edital**, o que se acentuou em função da ampliação do fornecimento devido a novas necessidades no âmbito da SES.
43. Consequente disso, consignou que **a análise da composição do preço global somente poderá ser feita mediante verificação do quantitativo de testes e do investimento em equipamentos**.
44. Ilustrando esses parâmetros, com **menção ainda ao Pregão Eletrônico nº 825/2009**, em que se sagrou vencedora, **observou a estrutura necessária para a prestação do serviço**:

*‘O objeto da licitação não tinha por finalidade meramente atender a necessidade de fornecimento de reagentes bioquímicos, mas exigia da vencedora a construção de um monumental sistema de análises laboratoriais. Por esta razão, a Labinbraz foi obrigada a instalar, em 18 laboratórios do Distrito Federal, inicialmente, 30 equipamentos da marca Wiener, 29 deles com capacidade para 750 testes/hora. São equipamentos de grande porte. Importados. Com valor aproximado de US \$ 100.000,00 cada um. Além disso, cada equipamento analisador demandava condições próprias e adequadas de instalação, devendo contar com: a) impressora individual; b) ‘no-break’ individual; c) sistema de tratamento da água utilizada; d) interfaceamento dos dados com o sistema informatizado da Secretaria de Saúde do Distrito Federal; e) recipientes de armazenamento e destino final dos resíduos. Não se trata de urna estrutura que se descarta ou se desmonta com simplicidade, de uma hora para outra, sob pena de severos prejuízos ao Erário Público e, muito pior, de risco a saúde e a vida da população. Para se modificar esta realidade são necessários planejamento e atividade concorrencial eficiente. Todavia, enquanto novo processo licitatório não se concluir, não há como desconsiderar a ideia de que dificilmente outra empresa poderá assumir o fornecimento de reagentes ao Distrito Federal’.*

45. Relatou ser **representante exclusiva da marca Wiener**, titular de todos os registros de equipamentos e reagentes, asseverando que qualquer pessoa jurídica que comercializa tais produtos só pode ser credenciada da Labinbraz, não havendo competição.

46. Concluiu esse aspecto, consignando:

*‘Por fim, qualquer outra empresa que se dispusesse a ofertar reagentes para o Distrito Federal, constituindo estrutura técnica e operacional equivalente a já mantida pela Labinbraz, certamente não conseguiria fazê-lo em curto período de tempo, sujeitando-se aos limites de preços estimados pela SES/DF. Acredita-se que este seja um dos principais motivos para o desinteresse dos possíveis concorrentes. A Labinbraz se exime de avaliar as circunstâncias que levaram a Administração Pública do Distrito Federal a não concluir novo processo licitatório para aquisição de produtos de bioquímica. Tal análise está além de sua compreensão. No entanto, pode afirmar, com absoluta convicção, que não houve ofensa ao princípio da impessoalidade’.*

47. Quanto à adequação de preços, **negou ter havido sobrepreço**.

48. Com relação à **‘impropriedade das comparações trazidas aos autos’**, em alusão aos termos da peça primeira ter afirmado que o **‘resultado do cotejo de preços entre os itens adquiridos no Contrato 021-A/SES/DF e os de outras licitações para concluir pela existência de possível perda de ganho de escala e indícios de sobrepreços, com possíveis prejuízos para os cofres públicos’**, registrou os seguintes termos para contestar:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

*‘Há que se considerar que nestes processos o que se avalia, além dos valores unitários, é o menor preço global, considerando não só o fornecimento dos reagentes, como também o tipo, o porte e a quantidade de equipamentos a serem fornecidos, os consumíveis, acessórios, controles, calibradores e os níveis de serviços de assessoria científica e de assistência técnica envolvido no contrato. Todos estes vetores afetam o preço dos reagentes, tornando complexa a sua composição. A formação dos preços unitários depende de uma série de variáveis, especialmente no que se refere aos quantitativos e perfil geral de exames, da dinâmica de cada licitação e da negociação havida com os pregoeiros. Em que pese o julgamento de todos os processos citados, incluindo a da última licitação desta SES/DF, se dar pelo menor preço global, considerando todas as obrigações existentes, diluindo-se esses custos nos reagentes, a oferta de lances se dá pelo valor unitário, que muitas vezes é distorcido em função do tempo de disputa (encerramento aleatório), de valores estimados incorretamente e da própria negociação com o pregoeiro, que requer uma resposta rápida, impossibilitando uma redução proporcional em todos os itens, o que leva a redução acentuada de um ou outro item para se chegar a composição global’*

*O julgamento final é sempre preço menor preço global’.*

49. Dadas essas premissas, **lançou a tese de não se poder comparar preços unitários de alguns parâmetros isolados praticados pelo Hospital Universitário Cassiano Antônio de Moraes (HUCAM/UFES), Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da USP, os lances ofertados no Hospital Universitário de Brasília e os apresentados nesta contratação emergencial, devendo-se levar em consideração diversos fatores, incluindo a diferença do perfil de exames destas Unidades com a Secretaria de Saúde do Distrito Federal.**

50. Em resguardo a essa tese, inseriu tabela comparativa, oferecendo as seguintes informações prévias:

*‘Veja-se que a tabela comparativa realizada pela Assessoria Técnica do TCDF faz comparação de preços individuais que não podem ser comparados em razão da diversidade de fatores influentes acima mencionada. Além disso, são processos que guardam profundas diferenças entre si, que se refletem diretamente na distribuição dos preços unitários.*

*Veja-se que o contrato 021-A/2014 SES/DF é o que processa menor quantidade de testes/equipamento, considerando o porte (investimento) e velocidade do equipamento. Isto implica um custo maior do teste, do serviço de assistência técnica, científica, peças, consumíveis, etc., independentemente das solicitações adicionais de adequação do laboratório, fornecimento de ar condicionado, etc., que não são todas solicitadas nos editais utilizados na comparativa’.*

51. Assentou a seguinte tabela:

-	DF	HMA/SP	HUCAM	HUB	HCRB	UFRJ
Processo	CT 021/14	PE 28/13	PE 123/14	PE 0327	PP 246/12	PE 04/13
Modalidade	Comodato	Comodato	Comodato	Comodato	Locação de equip. (até 48 meses) + fornec. reag.	Comodato
Vol. Testes para 12 meses	7.624.992 testes/6meses	188.400 testes/ano	402.140 testes/ano	1.369.000 Testes/ano	1.585.250 testes/ano	132.260 testes/ano



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

-	DF	HMA/SP	HUCAM	HUB	HCRB	UFRJ
Quant. de equipamentos	38	1	1	2	5	1
Veloc. dos equipamentos	750 testes/h	240 testes/h	780 testes/h	1.000 t/h	4 x 750 testes/h 1 x 500 testes/h	320 testes/h
Testes/equip/mês	16.700	15.700	33.512	57.041		11.022

52. Advindas dessa tabela, fez considerações próprias para cada um dos entes relacionados, senão vejamos:

***‘Na referida tabela evidencia-se que o Contrato n° 021-A/2014 tem as seguintes especificidades: modalidade comodato para 38 equipamentos (número atual), com velocidade de 750 testes/h e fornecimento de 7.624.992 exames/ano (média anual dos fornecimentos acumulados de 2013 e 2014). Isto representa uma rotina de aproximadamente 16.700 testes/mês/equipamento de 750 testes/h.***

*As características do contrato com o **Hospital Militar de Área de São Paulo** são as seguintes: solicita equipamento de porte menor, capacidade de processamento diferenciada (não faz testes de ISE), com velocidade bem inferior, de 240 testes/h, quantitativo de 188.400 testes/ano, processando até 15.700 testes/mês/equipamento.*

*Os preços relativos a este contrato não servem de comparação pelos seguintes motivos:*

1. PORTE/PRESTAÇÕES DO EQUIPAMENTO DIFERENTE;
2. MIX DE PRODUTOS CONTRATADOS NÃO EQUIVALENTE E O PESO RELATIVO DE CADA PARAMETRO TAMBÉM É DIFERENTE;
3. CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS DOS REAGENTES (NÃO DEDICADOS);
4. AUSÊNCIA DE OUTRAS EXIGÊNCIAS ACESSÓRIAS.

*As características do contrato com a **Univ. Federal do ES, Hospital Cassiano Antônio de Moraes** (HUCAM - 123/2014) são as seguintes: solicita 1 equipamento com porte e velocidade equivalente de 780 testes/h e 402.140 testes/ano, processando 33.511 testes/mês/equipamento.*

*Os preços relativos a este contrato não servem de comparação pelos seguintes motivos:*

1. PRODUTIVIDADE DIFERENTE POR APARELHO;
2. MIX DE PRODUTOS CONTRATADOS É DIFERENTE;
3. AUSÊNCIA DE OUTRAS EXIGÊNCIAS ACESSÓRIAS COMO AR CONDICIONADO.

*As características do contrato com o **Hospital Universitário de Brasília** (HUB - PE 327/2014) são as seguintes: solicita 2 equipamentos com velocidade de 1.000 testes/h e 1.369.000 testes/ano, processando 57.041 testes/mês/equipamento.*

*Os preços relativos a este contrato não servem de comparação pelos seguintes motivos:*

1. PRODUTIVIDADE DIFERENTE POR APARELHO;
2. MIX DE PRODUTOS CONTRATADOS É DIFERENTE E O PESO RELATIVO DE CADA PARAMETRO TAMBÉM É DIFERENTE;
3. AUSÊNCIA DE OUTRAS EXIGÊNCIAS ASSESSÓRIAS.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

As características do contrato com o **Hospital das Clínicas de Ribeirão Preto** (PP 246/2012) são as seguintes: solicita **4 equipamentos de 750 testes/h + 1 equipamento de 500 testes/h e quantitativo de 1.585.250 testes/ano**; trata-se de modalidade de **locação de equipamento por 48 meses com fornecimento de reagente, processando 26.421 testes/mês/equipamento**.

**A modalidade locação tem carga tributária menor (sem ICMS) e 48 meses para amortização do investimento.**

Neste caso particular, os valores citados no relatório são parciais, **pois se referem somente à venda de reagentes. Não consideram a locação dos equipamentos.**

Os valores citados no relatório são originais de 2012, ano em que teve início o contrato. No entanto, não são OS praticados em 2014 já que anualmente os preços sofrem reajustes.

Os preços relativos a este contrato não servem de comparação pelos seguintes motivos:

1. **PREÇOS PARCIAIS NÃO CONSIDERA O VALOR FATURADO COMO LOCAÇÃO;**
2. **OBJETO DO EDITAL DIFERENTE AO DO DF O QUE IMPACTA FORTEMENTE NOS CUSTOS FISCAIS DO FORNECIMENTO;**
3. **PERÍODO DE CONTRATAÇÃO 8 VEZES MAIS LONGO AO DO DF (48 MESES vs 6 MESES);**
4. **PRODUTIVIDADE DIFERENTE POR APARELHO;**
5. **MIX DE PRODUTOS CONTRATADOS É DIFERENTE E O PESO RELATIVO DE CADA PARAMETRO TAMBÉM É DIFERENTE;**
6. **AUSÊNCIA DE OUTRAS EXIGÊNCIAS ACESSÓRIAS.**

As características do contrato com a **Universidade Federal do Rio de Janeiro, Hospital Escola São Francisco de Assis (Pregão 04/2013)** são as seguintes: solicita **1 equipamento com velocidade de 320 testes/h e 132.260 testes/ano, com processamento de 11.021 testes/mês/equipamento**.

Neste caso o fornecimento é realizado pela **Quality Vida**. Os preços relativos a este contrato não servem de comparação pelos seguintes motivos:

1. **EQUIPAMENTO DE MENOR PORTE E PRODUTIVIDADE;**
2. **MIX DIFERENTE DE REAGENTES, NÃO SOLICITA TESTES DE ISE'.**

53. Depois de lançados tais parâmetros comparativos, mencionou outro tipo de análise, oportunidade que colacionou as seguintes constatações:

*'Por outro lado, outro tipo de análise merece ser considerado.*

*Em análise dos comparativos citados pelo Tribunal de Contas do DF, pode-se afirmar que, se houver uma forma aproximadamente válida/justa de comparar os preços apresentados, seria perante o **fluxo médio mensal que gera cada equipamento instalado**. Afinal, o comodato guarda uma relação entre o investimento realizado e a capacidade do mesmo de se pagar no tempo.*

*Na tabela abaixo, expõe-se o **faturamento médio mensal por aparelho para os casos citados**. Fica demonstrado que pelo porte e tamanho do equipamento/investimento, o DF tem o menor valor.*

<b>Média testes/mês/maq.</b>	<b>R\$/aparelho/mês</b>	<b>Pregão</b>
16.067	<b>R\$ 16.922,29</b>	SESDF
15.700	R\$7.969,17	H. Militar Área de SP
33.512	R\$ 24.279,90	HUCAM
57.042	R\$ 20.961,67	HUB
26.421	R\$ 20.774,05	HCRP
11.022	R\$ 16.273,33	UFRJ

54. Contextualizou o gráfico acima, nos seguintes termos:





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

*'No outro extremo, o Hospital Militar de Área de SP que tem o menor equipamento/investimento, gera um fluxo médio proporcional a este, comprovando assim a relação que existe entre investimento e faturamento. Ademais, frise-se que, enquanto a aludida contratação emergencial ocorreu em janeiro/2014, o Pregão no 123/20 14 da HUCAM/UFES foi realizado em dezembro/2014 e o Pregão 327/2014 do HUB/UnB é de outubro/2014. Ou seja, as comparações levadas a efeito na Representação tratam de valores estabelecidos em datas significativamente diversas. Já a licitação do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeiro Preto da USP, identificada como de '2013', é na verdade o Pregão 246/2012, realizado em julho/2012, cujo objeto se diferencia consideravelmente do contratado emergencial ora tratado. Aquele inclui a locação do equipamento, por prazo de 12 meses, prorrogável por até 48 meses, com fornecimento de reagentes em separado. Ou seja, comparam-se preços dos reagentes fornecidos a SES/DF carregados pela remuneração da cessão dos equipamentos, controles, calibradores, peças, acessórios, consumíveis, serviços de assistência técnica e de assessoria científica, com preços apenas dos reagentes, isolados de outros custos, vendidos ao HCFMUSPRP. Ignora-se que o item 01 da referida licitação é exatamente a locação das máquinas, a qual remunera todas as obrigações acessórias citadas acima'.*

55. Concluiu com base nesses dados comparativos que **a Representação não pode ser considerada válida para fins de análise do preço de mercado porque adotou critério equivocado de comparações de preços**, ao tempo que elegeu processos licitatórios diferentes, em objeto, vigência e perfil de exames, exemplificando que outros parâmetros desta contratação emergencial, não citados na Representação, estavam com preços abaixo dos valores pagos nestas outras atas consultadas, em razão de tentar comparar processos de julgamento global em seus preços unitários.

56. Por fim, em remissão ao gráfico constante à fl. 272, comparando preços unitários advindos de contratos celebrados com as **Prefeituras Municipais de Porto Alegre e Cascavel**, bem como com a **Universidade Federal da Bahia**, afirmou ter havido **economia de R\$ 17 milhões em favor da SES/DF**, nos seguintes termos:

*'Note-se, por exemplo, que outros parâmetros desta contratação emergencial, não citados na Representação, estão com preços abaixo dos valores pagos nestas outras atas consultadas, e isso acontece exatamente por tentar se comparar processos de julgamento global, em seus preços unitários.*

*Ainda mais, se formos considerar a estrita regra de comparação dos valores unitários dos itens como critério válido mesmo que não seja o critério estabelecido no edital, poderemos observar que no valor global houve uma economia de R\$ 17 milhões desta Secretaria quando comparado com os seguintes processos:'*

**b. Análise.**

57. Tomemos como parâmetro o contexto que poderia ser atacado pela empresa, dado que as transcrições relatam os temas que foram suscitados para esta fase processual, motivo de destacarmos em negrito e sublinhado cada trecho dos termos contidos na Informação nº 134/2015, conforme veremos a seguir:

**'III.2 Justificativa de preço**

38. Após análise do preço de mercado, esta unidade verificou, que além dos indícios de favorecimento à empresa LABINBRAZ COMERCIAL LTDA., a SES/DF adquiriu **produtos com preços acima do valor de mercado**, conforme estampado na Tabela 1 abaixo. (Grifo nosso)

(...)

40. Outro aspecto que merece atenção diz respeito à ausência de justificativa para a diferença encontrada entre o valor unitário contratado (Contrato 021-A/2014 SES - Fl. 386/393 do Processo 060.013.187/2013 - Vide Anexo II) e o valor unitário oferecido na



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

proposta (fl. 164/174 Processo 060.013.187/2013 - Vide Anexo I) conforme a tabela abaixo:

(...)

41. Desse modo, sugerimos ao Tribunal de Contas do Distrito Federal que, antes da instauração de Tomada de Contas Especial, autorize a audiência do Sr. Elias Fernando Miziara, por autorizar a dispensa de licitação e a contratação da empresa LABINBRAZ COMERCIAL LTDA. (Contrato nº 021- A/2014-SES/DF), com possível prejuízo e pela diferença entre os valores contratados e propostos. (Grifo nosso)

**III.3 - Dos questionamentos feitos pelo MPJTCD**

42. O MPJTCD, na Representação nº 15/2014 – ML, questiona a regularidade na Contratação da empresa LABINBRAZ COMERCIAL LTDA, contratação essa formalizada por meio do Contrato nº 021-A/2014-SES/DF oriundo da Dispensa de Licitação fundamentada no art. 24, IV da Lei nº 8.666/93, bem como o preço contratado pela SES/DF, pois considera que estes preços estão acima do valor de mercado, o que ocasiona enorme prejuízo à população do Distrito Federal. (Grifo nosso)

(...)

45. Outrossim, além das sucessivas contratações emergenciais ocasionadas pela demora no procedimento regular de licitação, o MPJTCD alerta para os valores contratados, pois de acordo com pesquisa feita pelo próprio parquet, houve prejuízo estimado de mais de R\$ 232.075,50 (duzentos e trinta e dois mil, setenta e cinco reais e cinquenta centavos) em apenas dois itens. (Grifo nosso)

(...)

53. Restou demonstrado nos autos que **houve diversas irregularidades na contratação da empresa Labinbraz Comercial Ltda.** Quanto à legalidade do ajuste, consideramos que a **Dispensa de Licitação nº 012/2014, que resultou no Contrato nº 021-A/2014-SES/DF, não guarda conformidade com a legislação, por haver indício de direcionamento na contratação e, assim, infringir os princípios da impessoalidade, moralidade e da probidade administrativa (art. 3º da Lei nº 8.666/93).** Além disso, todas essas constatações sugerem fortes vestígios de **fraude ao caráter competitivo, bem como a inobservância das formalidades exigidas na Dispensa, irregularidades essas consideradas como crime, previsto nos arts. 89 e 90, combinado com o art. 83 da Lei de nº 8.666/93, com o intuito de possibilitar a apresentação de proposta de uma única empresa, in casu, a LABINBRAZ COMERCIAL LTDA., razão pela qual sugeriremos, no § 55 desta instrução, a audiência dos responsáveis, conforme apontado na Matriz de Responsabilidade anexada aos autos (fl. 189).** (Grifo nosso)

58. Preliminarmente, constata-se que a empresa interessada não usou como critério esclarecer questões a partir dos posicionamentos acima colacionados, propondo temas que na maior parte não guardam relação com o que se alvitrou.

59. De qualquer modo, vejamos os que guardam pertinência, diluídos que foram na exposição relatada.

60. **Os assentamentos concernentes à complexidade de contratação e seus elevados custos não podem servir de esteio para desconstituir premissas relacionadas aos questionamentos realizados pelo MPJTCD, notadamente quando ao constante do parágrafo 55 da exordial, senão vejamos:**

‘55. Quanto ao **valor pago pelos reagentes**, constatamos que alguns itens foram adquiridos por valor bem superior ao valor de mercado, resultando num indício de prejuízo estimado de quase 2,5 milhões de reais, razão pela qual sugeriremos audiência do responsável, vide matriz de responsabilidade (fl. 189)’.

61. Vejamos que a contradita da empresa não abordou concretamente o tema, não somente quanto a esse excerto, mas **também ao fato de furtar-se a discutir tema**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

*colacionado no § 41 da Informação nº 134/2015, no sentido de ‘possível prejuízo e pela diferença entre os valores contratados e propostos’.*

*62. Limitou-se a exaltar a complexidade da estrutura montada para o fim a que se destinava o ajuste, não adentrando ao mérito de desfazer as assertivas acima colacionadas, pelo menos, relatando questões subjetivas e teóricas incapazes de contrariar essa tese, sempre na esteira da complexidade da prestação do serviço, sem fixar termos probantes essenciais para fundamentá-lo.*

*63. Há que se observar, sobretudo, que tomou por amparo o Pregão Eletrônico nº 825/2009 para fazer desse pressuposto os termos constantes do Contrato Emergencial nº 21/2014, objeto da Representação destes autos, não sendo claro o suficiente para estabelecer um vínculo entre os dois ajustes respectivos, especialmente quanto aos preços praticados neste último, que é o que importa nesta oportunidade, em função da exordial, causando confusão quanto ao mérito de cada um, quase que passando por imperceptível dentro da linha argumentativa desenvolvida, não se sabendo exatamente a qual situação se referia.*

*64. Corroborando esse assentamento, no sentido conflitante de qual momento se está tratando, concorrência ou emergência, vejamos fragmento à fl. 263:*

*‘Sublinhe-se, por oportuno, que a identidade de marcas dos aparelhos e dos reagentes foi exigência do edital da licitação vencida pela Labinbraz. Tal circunstância, por si só, já restringe sobremaneira a concorrência instaurada em caráter emergencial. Dado o parque de equipamentos estruturado e já em atividade, apenas fornecedores de reagentes da marca Wiener poderão atender a convocação.*

*65. Mesmo que se abstraia dessa barafunda, ademais, se consignou que a análise da composição do preço global somente poderia ser feita mediante verificação do quantitativo de testes e do investimento em equipamentos, não circunstanciaram tais parâmetros, com mais chance de expor esses termos que poderiam qualificar as colocações sofismáticas desenvolvidas.*

*66. Ao colocar ainda que era representante exclusivo da marca Wiener, aumentam as dúvidas desses dois procedimentos porque a exclusividade é alusiva à inviabilidade da concorrência.*

*67. De outro modo, ao se manifestar sobre a ‘impropriedade das comparações trazidas aos autos’, em referência à exordial, a contestação realizada deixa claro que os termos trazidos refletem reflexões in tese, pois não é sobre a contratação emergencial, objeto destes autos, que se estava tratando, mas sobre o Pregão, pois houve menção clara que o preço global na última licitação preponderou, mencionando-se oferta de lances pelo preço unitário, valores estimados incorretamente e negociação com o pregoeiro, exigindo ‘resposta rápida, impossibilitando uma redução proporcional em todos os itens, o que leva a redução acentuada de um ou outro item para se chegar a composição global’, procedimentos tipicamente associados a uma licitação do tipo Pregão.*

*68. Isso nos faz refletir a respeito do processo extraordinário contido na contratação emergencial; pelas próprias características dessa contratação, muitas questões não são discutidas porque se trata de rito precário, sem a possibilidade de, como dito, o pregoeiro ponderar determinados quesitos, sempre buscando o que é melhor para a Administração Pública.*

*69. Não há a figura do pregoeiro na contratação emergencial, não se podendo almejar que todos os fatores e/ou as prerrogativas estabelecidas nesse rito possam ser igualmente válidas para a emergência.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

70. Pode-se até admitir que tais fundamentos contidos no Pregão possam ter servido de esteio para a contratação emergencial, servindo seus parâmetros para estabelecimento dos preços, por fim, praticados.

**71. Mas firmar convicção de que o preço unitário não pode servir para avaliação da adequação ao mercado porque deve preponderar preços globais, não nos parece questão que esteja devidamente deliberada em contrato emergencial, o que precisaria um debate muito mais aprofundado por suscitar dúvidas a respeito.**

72. Vejamos que, com tudo isso, a própria tese da empresa admite que, em alusão ao rito ordinário, 'a oferta de lances se dá pelo valor unitário, que muitas vezes é distorcido em função do tempo de disputa (encerramento aleatório), de valores estimados incorretamente e da própria negociação com o pregoeiro, que requer urna resposta rápida, impossibilitando urna redução proporcional em todos os itens, o que leva a redução acentuada de um ou outro item para se chegar a composição global.'

73. Imagine-se em um procedimento emergencial em que temos apenas uma empresa ofertando um bem ou prestação de serviço exclusivo.

74. Vejamos os termos concretos trazidos pela interessada.

**75. Preliminarmente, ao afirmar que não se pode comparar preços unitários de alguns parâmetros isolados praticados dentre as amostras relacionadas (Hospital Universitário Cassiano Antônio de Moraes –HUCAM/UFES, Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da USP e Hospital Universitário de Brasília), devendo-se levar em consideração diversos fatores, incluindo a diferença do perfil de exames destas unidades com a Secretaria de Saúde do Distrito Federal, não ofereceu o perfil em que se enquadra a jurisdicionada.**

76. Constou na tabela comparativa apenas algumas características extrínsecas quantitativas como modalidade de cessão dos equipamentos, volume de testes para 12 meses, quantidade de equipamentos e o número de testes por equipamento em um mês.

77. Com a devida vênia, isso não é perfil. São dados estatísticos quantitativos.

**78. Do modo posto, furtou-se a interessada em apresentar informações qualitativas, circunstanciadas necessariamente, de modo a diferenciar todos os contratos entre si, como, por exemplo, custos envolvidos na peculiaridade de cada ajuste, bem como peculiaridades dos exames, nem para a jurisdicionada nem para as outras unidades comparadas.**

79. Assim, quando a interessada tentou demonstrar cotejo dos entes citados com a SES, exarou características que não qualificam a prestação do serviço.

80. Com mais acuidade, nota-se a presença de termos qualificadores, mas que não refletem transparência para formatarmos juízo de viabilidade comparativa, como:

- equipamento diferente: sem designar em que medida se diversificavam;
- mix de produtos contratados não equivalente e peso relativo de cada parâmetro diferente: sem explicitar de quais produtos se tratavam, pelo menos, bem como do peso relativo de cada produto;
- característica técnica dos reagentes (não dedicado): falta de qualificação dos reagentes nos casos comparativos em preço;
- ausência de outras exigências acessórias: indefinição comparativa da exclusão;
- produtividade diferente por aparelho: sem demonstração de qualquer índice e qualificação dos aparelhos;
- preços parciais, não considera o valor faturado como locação: afirmação sem contextualização a referências concretas;
- objeto do edital diferente: não houve fornecimento de diferentes objetos contratados pelas outras entidades;
- período de contratação oito vezes mais longo que o do DF (48 meses contra seis meses do contrato emergencial): não depositou considerações de proporcionalidade.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

81. Importante notar sobretudo que não foram consignadas informações quanto ao preço praticado, de modo a se formular questões vinculadas a essa variável; mais adiante, na outra tabela, veremos menção ao faturamento médio mensal por aparelho.

82. Para finalizar esse aspecto, vejamos que, como dito, além de não ter oferecido parâmetros qualitativos para efeitos de enquadramento da prestação dos serviços, conforme consignamos no § 82 acima, concluiu que os preços relativos a todos os contratos não serviam de comparação pelos mesmos motivos não especificados na sua exposição, conforme se pode ver pelos termos colacionados no § 52.

83. De qualquer modo, reproduzamos novamente a tabela apresentada pela interessada, de modo a refletirmos sobre os dados estatísticos apresentados por ela:

-	DF	HMA/SP	HUCAM	HUB	HCRB	UFRJ
Processo	CT 021/14	PE 28/13	PE 123/14	PE 0327	PP 246/12	PE 04/13
Modalidade	Comodato	Comodato	Comodato	Comodato	Locação de equip. (até 48 meses) + fornec. reag.	Comodato
Vol. Testes para 12 meses	7.624.992 testes/6meses	188.400 testes/ano	402.140 testes/ano	1.369.000 Testes/ano	1.585.250 testes/ano	132.260 testes/ano
Quant. de equipamentos	38	1	1	2	5	1
Velocidade dos equipamentos	750 testes/h	240 testes/h	780 testes/h	1.000 t/h	4 x 750 testes/h 1x500 testes/h	320 testes/h
Testes/equip/mês	16.700	15.700	33.512	57.041	26.421	11.022

84. Algumas observações prévias:

- quantidade aparentemente muito alta de equipamentos somente justificada pelo fato de tratar-se de um ente federativo;
- volume de testes para doze meses, ou um ano, para os outros entes comparados, no entanto, consignado para 6 (seis) meses para a SES/DF;
- velocidade dos equipamentos de um grande referencial, HCRB, com informações não esclarecedoras quanto à velocidade dos equipamentos, bem como ao fornecimento de reagentes;
- ausência de referência a preços.

85. Quanto às informações propriamente, temos os seguintes comentários.

86. Vejamos que dentro dessa perspectiva, **preço praticado**, ao procurar demonstrar, por meio de tabela comparativa, fl. 268, variáveis quantitativas para justificar adequação ao mercado, acresceu as unidades citadas, pela Informação nº 134/2015, apenas a UFRJ, dimensionando os ajustes pactuados em cada uma delas, de onde percebemos:

- à exceção do contrato celebrado com o Hospital das Clínicas, todos os demais estão dentro da mesma modalidade Comodato;





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

- o volume de testes para o DF em 12 (doze) meses, 7.624.992, é disparado o maior dentre todos os outros entes listados (188.400); 402.140; 1.369.000; 1.585.250; e 132.260);
- a quantidade de equipamentos utilizados para o DF, no total de 38, também é disparado o maior dentre todos os outros entes listados (1; 1; 2; 5; e 1);
- o número de testes/equipamento/mês guarda o seguinte quantitativo: DF, 16.700; Hospital Militar, 15.700; HUCAM, 33.512; HUB, 57.041; Hospital das Clínicas, 26.241; e UFRJ, 11.022.

87. A par desses dados, podemos fazer as seguintes críticas dentro desse universo:

- a) *proporcionalmente, a SES é a maior cliente dentre todos listados, seja pelo volume de testes e/ou quantidade de equipamentos contratados, mas nem por isso gozou do privilégio do ganho de escala* porque, como consignado, pagou mais caro pelo contrato celebrado em relação aos outros entes comparados, de acordo com a informação ofertada pela empresa interessada e tabela comparativa constante da instrução do corpo técnico; e b) *em função de contar com uma estrutura muito maior que os demais entes comparados, uma análise sistêmica das variáveis envolvidas sugere haver sinais de subutilização desses equipamentos e/ou testes, haja vista o seu elevado número (38 unidades) apontar para um volume de testes para 06 meses (7.624.992) em relação a velocidade e os testes/equipamento/hora (16.700) desproporcional se comparados com as outras entidades.*

88. Chama-nos atenção o comparativo com o **Hospital Universitário de Brasília**. Proporcionalmente, esse hospital sozinho realiza um número de testes (1.369.000 por ano) proporcionalmente superior a todo o complexo de hospitais abrangidos pela SES (7.624.992 por seis meses).

89. Desse modo, não conseguimos vislumbrar que todo o Sistema de Saúde do DF, por meio da SES, tenha demanda inferior ao HUB, pois os números apresentados apontam para o DF um montante de 16.700 testes/equipamento/mês, enquanto para esse hospital da Fundação Universidade de Brasília um total de 57.041.

90. De qualquer modo, as informações reveladas causaram muito mais confusões do que eventuais esclarecimentos, não propiciando conclusão favorável às indagações.

91. Assim, diferentemente da intenção da empresa interessada, tais colocações geraram muito mais dúvidas que podem ter o viés de pesar contra os possíveis esclarecimentos intentados.

92. Vejamos, ainda, os referenciais de preços aportados. Trata-se de tabela já consignada na manifestação da interessada, a qual nos permitirmos reproduzi-la aqui novamente, de modo a facilitar seu acesso:

Média testes/mês/maq.	R\$/aparelho/mês	Pregão
16.067	R\$ 16.922,29	SESDF
15.700	R\$ 7.969,17	H. Militar Área de SP
33.512	R\$ 24.279,90	HUCAM
57.042	R\$ 20.961,67	HUB
26.421	R\$ 20.774,05	HCRP
11.022	R\$ 16.273,33	UFRJ

93. A assertiva propalada pela interessada para o gráfico acima consignou que a análise que mais se aproximava daquela realizada pelo Corpo Técnico seria a tabela acima que reflete o **'fluxo médio mensal que gera cada equipamento instalado'**, decorrente de associação feita ao comodato dos equipamentos porque **'guarda uma**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

*relação entre o investimento realizado e a capacidade do mesmo de se pagar no tempo'.*

94. Consequente disso, asseverou que 'Na tabela abaixo, expõe-se o faturamento médio mensal por aparelho para os casos citados. Fica demonstrado que pelo porte e tamanho do equipamento/investimento, o DF tem o menor valor'.

95. Ora, tem o menor fluxo médio mensal porque tem o maior número de equipamentos, ou seja, há indicativo de que o excesso de equipamentos, cujo custo com o comodato acaba por onerar em demasia e sem necessidade o ajuste, acaba gerando distorção como essa.

96. De onde concluímos que quanto menos equipamentos maior a produtividade, daí a interessada afirmar que fluxo médio mensal é o menor para a SES, o que denota subutilização de equipamento, pois há indicação que cada equipamento suportaria um volume maior de testes, e assim sendo aumentaria o fluxo médio mensal e a produtividade, que pela notícia trazida aos autos pode ser considerada baixa, demonstrando ociosidade dos equipamentos.

97. O mesmo raciocínio pode ser utilizado quando exarou que:

'No outro extremo, o Hospital Militar de Área de SP que tem o menor equipamento/investimento, gera um fluxo médio proporcional a este, comprovando assim a relação que existe entre investimento e faturamento'.

98. Na sequência, vejamos a assertiva que se seguiu as colocações para esse último gráfico:

'Ademais, frise-se que, enquanto a aludida contratação emergencial ocorreu em janeiro/2014, o Pregão no 123/20 14 da HUCAM/UFES foi realizado em dezembro/2014 e o Pregão 327/2014 do HUB/UnB é de outubro/2014. Ou seja, as comparações levadas a efeito na Representação tratam de valores estabelecidos em datas significativamente diversas'.

99. **Note-se que o período citado compreende menos de 12 meses para os dois casos, o que, na verdade, não é significativo**, pois vejamos que se tivermos preços dolarizados, a variação correspondente não ultrapassou os 13%, mas se preços inflacionados, esse índice não alcançaria 6,41%.

100. Assim, não podemos concordar com tamanha significância, visto que a interessada não especificou grandezas para se poder aferir a assertiva.

101. **Por fim, com relação a tese de que houve economia de R\$ 17 milhões em favor da SES/DF, temos que registrar as seguintes considerações.**

102. Preliminarmente, o argumento é falacioso, pois, **como notícia a peça primeira, o contrato emergencial tratado nestes autos alcançou a monta de R\$ 7.716.565,28, daí sobressai o assentamento já consignado nesta instrução que a interessada muitas vezes aborda o contrato originário do Pregão como se o emergencial fosse.**

103. De qualquer modo, tomando como assento nesta peça da empresa a vertente relativa ao custo envolvido, diferentemente desse tema, temos as colocações trazidas ao feito pela instrução do Corpo Técnico oferecendo como premissas preços praticados com outros contratantes e diferença existente entre preço contratado e preço proposto.

104. Os custos envolvidos não chegaram a essa discussão, de modo que desse fragmento não vislumbramos que ali se possa extrair os meios capazes de elidir tais colocações da Unidade Técnica.

105. Quanto à pesquisa de preços, **consta extenso levantamento praticado em outras instituições, fls. 201/204.**

106. No entanto, especificamente sobre a lista exaustiva apresentada, o interessado não se dignou a oferecer qualquer arrazoado exclusivo, preferindo apresentar vantagens



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

comparativas com outras instituições diversas das elencadas (fl. 272), esgotando a oportunidade de justificar os motivos que levaram a SES a permitir contratação a preços superiores aos praticados dentre as instituições comparadas na peça instrutiva.

107. Quanto aos valores contratados e propostos, conforme tabela constante às fls. 205/206, outrossim, **não ofereceu argumentos de modo a justificar a diferença de preços dessas variáveis, o que agrava as dúvidas dantes consignadas, em relação à possível prejuízo encontrado e quantificado.**

108. Vejamos que as colocações da interessada são conflitantes.

*'109. Primeiramente, afirmou que não seria possível estabelecer parâmetro comparativo entre as instituições trazidas pelo Corpo Técnico (HUCAM/UFES, Hospital das Clínicas/Ribeirão Preto/USP e HUB/DF) porque não havia como estabelecer esse referencial, devido a essa abordagem tratar de preços unitários e a melhor análise seria a relativa a preços globais, fl. 267.*

110. Mas, agora, traz preços unitários praticados em unidades diversas daquelas que deveria tratar (HUCAM/UFES, Hospital das Clínicas/Ribeirão Preto/USP e HUB/DF), não mencionadas pelo Corpo Técnico (Prefeitura de Porto Alegre, Prefeitura de Cascavel e UFBA); a oportunidade aqui requerida versa sobre esses referenciais claramente, furtando-se ao embate direto.

111. Ademais, sabemos que o mercado do Distrito Federal guarda suas peculiaridades; nosso convencimento poderia ocorrer quando os termos cotejados dissessem respeito a pelo menos uma instituição do porte do **Hospital Universitário de Brasília**, em primeiro lugar, por estar situado na mesma praça, depois por ter histórico de grande fluxo de atendimento à população do DF, estando dentro das **mesmas características e com similar base comparativa de um grande hospital do complexo da Rede de Saúde do DF.**

112. Assim, decorrente da diferença dessas variáveis (valores contratados e propostos) associada a preços inferiores praticados para outros compradores, mais caros para a SES, portanto, **os esclarecimentos propostos não alcançaram o objetivo aqui almejado, de modo que se pudesse elidir a assertiva do MPJTCD no sentido de 'prejuízo estimado de mais de R\$ 232.075,50 (duzentos e trinta e dois mil, setenta e cinco reais e cinquenta centavos) em apenas dois itens', o que foi superado em função de o levantamento contido pelo Corpo Técnico ter incrementado tal monta pelo que se consignou na Informação nº 135/2015 (tabelas vistas às fls. 201/206).**

113. Por fim, quanto ao direcionamento na contratação, não se envolveu.

114. Temos que ponderar que os temas destacados apenas dizem respeito a ações que estavam circunscritas a aspectos externos de todos os procedimentos engendrados para a contratação emergencial, o que não abrange medidas a cargo e nos limites da empresa contratada.

115. Sob o aspecto interno dos atos tendentes à contratação, portanto, caberia somente a SES e seus competentes prepostos a iniciativa para a elaboração formal dos atos administrativos capazes de os tornarem válidos, fora da órbita deste interessado, não restando ao mesmo senão aderir aquilo constante dos termos ofertados com vistas à contratação.

116. Assim, diante da manifestação facultativa trazida aos autos, **não podemos perder de vista que os esclarecimentos prestados não corroboraram para um posicionamento conclusivo a respeito daquilo perseguido nos autos.**

117. Por fim, mencione-se que a contratação anterior da Labinbraz foi tratada no **Processo 7.952/2012. Naquele feito, o Tribunal deliberou por multar o responsável.**''' (Grifos no original e acrescidos).

30. Antes de adentrar na análise das ponderações consignadas pela sociedade empresária Labinbraz Comercial Ltda., oportuno sublinhar que a oitiva da contratada foi



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

realizada em consonância com o entendimento sedimentado por esta c. **Corte de Contas** na r. Decisão Normativa nº 3/2009.

31. De acordo com o citado r. **Decisum**, quando apuração levada a efeito no âmbito deste e. **TCDF** tiver o condão de **impactar na esfera jurídica de terceiro**, mister resguardar o direito ao contraditório e à ampla defesa, em observância ao disposto no art. 5, LV, da Constituição Federal.

32. A par do excerto acima transcrito, verifica-se que o justificante, em síntese, busca elidir o indício de prejuízo identificado na exordial, o qual foi corroborado pelo profícuo exame realizado na Informação nº 134/2015, fls. 190/211. **In casu**, a sociedade empresária alega que não é plausível comparar o preço ajustado no Contrato nº 021-A/2014-SES/DF com outros ajustes compulsados pelo **MPC/DF** e pelo Corpo Técnico.

33. Nessa toada, afirma que o tipo, o porte e a qualidade de equipamentos instalados na SES/DF torna inadequada a correlação que identificou suposto prejuízo no contrato objeto da peça vestibular. Também pondera acerca dos custos agregados para operacionalização dos exames laboratoriais e que a composição de preços deveria levar em conta o **quantitativo de testes e o investimento realizado em equipamentos, mediante a utilização de métrica que considere a média mensal de testes realizados por equipamento**.

34. Aos olhos do **MPC/DF**, as ponderações apresentadas pela Labinbraz Comercial Ltda. **não possuem o condão de elidir o indício de superfaturamento identificado no feito em exame**. Nesse particular, forçoso destacar que nuances atinentes à infraestrutura instalada na SES/DF não infirmam as irregularidades que culminaram na oitiva da sociedade empresária, mormente em razão da instalação dos equipamentos ter ocorrido em virtude da execução de outros ajustes firmados com a sociedade empresária.

35. Nesse particular, vale rememorar o histórico apresentado na Representação nº 15/2014-ML sobre avenças análogas entabuladas com a Labinbraz Comercial Ltda:

*“Por meio de pesquisa ao sistema SIGGO foi possível constatar que o primeiro ajuste regular para fornecimento de testes diversos, firmado entre a SES/DF e a Labinbraz Comercial Ltda., foi realizado por meio do Pregão nº 333/2003 – SUCOM/SEF/DF (Processo nº 040.006.241/2003), que resultou no Contrato nº 15/2004, com vigência entre 22/2/2004 e 11/2/2008.*

*Também cotejando a lista de contratos do aludido sistema, foi possível verificar que sucessivos pactos foram firmados de forma emergencial com a mencionada sociedade empresária, quais sejam: os Contratos nºs 084/2011, 191/2012, 192/2012, 113/2013 e 219/2013, até culminar no Contrato nº 21A/2014-SES/DF, tratado no Processo nº 060.013.187/2013, o qual é objeto da análise ora empreendida por este Órgão Ministerial.*

*Como visto, em paralelo às aludidas contratações emergenciais tramitou o Processo nº 060.000.461/2011, constituído em 12/1/2011 para regularizar o fornecimento dos reagentes tratados nesta Representação, conforme pesquisa realizada no Sistema de Controle de Processos – SICOP, fls. 42/49 do Processo nº 060.013.187/2013.”* (Grifos no original e acrescidos).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

36. Destarte, cediço que os equipamentos foram instalados antes da firmatura do Contrato nº 021-A/2014 – SES/DF e, por conseguinte, não foram despendidos custos com adequação de ambiente físico e, tampouco, com a conformação dos sistemas para processamentos dos resultados dos exames. Aos olhos do **MPC/DF**, onerar o ajuste com esses custos representaria duplo pagamento pelo mesmo serviço.

37. Inclusive, insta salientar que a disponibilidade prévia dos equipamentos na SES/DF fundamentou a contratação direta da Labinbraz Comercial Ltda. Nesse particular, oportuno trazer excerto do projeto básico, fl. 34 do Processo nº 060.013.187/2013 (Anexo I):

*“Existem instalados na rede atualmente 34 (Trinta e quatro) equipamentos totalmente automatizados, modelo CT 600, marca Wiener. Ressaltamos que a substituição dos equipamentos já instalados na rede seria INVIÁVEL, em tempo hábil, para atender aos pacientes usuários do SES-DF, pois levaria aproximadamente 90 dias para instalações, mais 30 dias para treinamento de toda a equipe técnica, prazo este que ocasionaria **DANOS IRREPARÁVEIS** à saúde dos pacientes.”* (Grifos acrescidos).

38. Além disso, não é despidiendo rememorar que o contrato de comodato, a teor do art. 579<sup>3</sup> do Código Civil, constitui **empréstimo gratuito de coisa não fungível**. Destarte, majorar o preço dos insumos **desnatura o instrumento jurídico** utilizado para formalizar a cessão dos analisadores ao Poder Público distrital.

39. Outrossim, conforme arrazoou o Corpo Técnico, dos 5 contratos utilizados como parâmetro para apurar o indício de sobrepreço capaz de fundamentar a instauração TCE, **4 estipularam que a disponibilização dos bens deveria ocorrer por meio de comodato**. Dessa maneira, o tipo de contrato utilizado para empréstimo dos analisadores para realização de exames de bioquímica **não infirma** as irregularidades identificadas na.

40. No tocante ao prejuízo apurado nos autos, notadamente aquele identificado na pesquisa realizada na Informação nº 134/2015, fls. 190/211, aos olhos deste **Parquet** especializado, não merecem guarida as ponderações engendradas pela justificante acerca da utilização dos valores unitários para apurar o indício de sobrepreço. Nesse particular, vale destacar que o potencial prejuízo identificado na espécie foi apurado **no importe aproximado de R\$ 2,5 milhões de reais**. Esse valor representa aproximadamente 30% do valor do ajustado (R\$ 7.716.656,28), percentual **assaz significativo** para indicar também a existência de prejuízo no valor global ajustado.

41. Do mesmo modo, a justificante não apresentou documentos com o condão de comprovar a distinção dos contratos avaliados pelo **MPC/DF** e pelo Corpo Técnico.

42. Nesse contexto, oportuno dizer que vigora no Brasil o **princípio da verdade material (ou real)** no processo administrativo, em detrimento do princípio da verdade formal que rege o processo civil. Este último dá ressonância ao brocardo **quod non est in actis non**

<sup>3</sup> “Art. 579. O comodato é o empréstimo gratuito de coisas não fungíveis. Perfaz-se com a tradição do objeto.”





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

**est in mundo** (o que não está nos autos, não está no mundo jurídico), posto que, sob esta ótica, somente é dado ao julgador valorar aquilo que consta e instrui os autos para formar seu convencimento.

43. **De modo diametralmente oposto**, o princípio da verdade material informa que o julgador tem o **poder-dever** de formar seu convencimento com todos os elementos que, de alguma maneira, possam influenciar sua decisão. Esse também é o ensinamento dos renomados juristas **Sérgio Ferraz e Adilson Dallari**<sup>4</sup>:

*“Em oposição ao princípio da verdade formal, inerente aos processos judiciais, no processo administrativo se impõe o princípio da verdade material. O significado deste princípio pode ser compreendido por comparação: no processo judicial habitualmente se tem entendido que aquilo que não consta dos autos não pode ser considerado pelo juiz (ao qual se reconhece, contudo, certa margem de liberdade na investigação da verdade e, mesmo, da produção de provas), cuja decisão fica adstrita às provas ali produzidas; no processo administrativo o julgador deve sempre buscar a verdade, ainda que para isso tenha que se valer de outros elementos além daqueles trazidos aos autos pelos interessados.*

*A autoridade administrativa competente para decidir não fica na dependência da iniciativa da parte ou das partes interessadas, nem está obrigada a restringir seu exame ao que foi alegado, trazido ou provado, podendo e devendo buscar todos os elementos que possam influir no seu convencimento”.*

44. Cumpre registrar, no entanto, que o art. 373, incisos I e II, do Código de Processo Civil – aplicável subsidiariamente ao processo administrativo brasileiro –, impõe o ônus da prova ao autor, quanto a fato constitutivo de seu direito, e ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor. Entende-se, portanto, que **o respeito ao princípio da verdade material deve ser equilibrado com relação ao ônus da parte de comprovar tais fatos por ela alegados**.

45. Destarte, cabia à **sociedade contratada, em cumprimento ao seu ônus relativo ao direito em questão, comprovar que agiu ao abrigo da legislação, o que não ocorreu na espécie**.

46. Ao avaliar os outros contratos firmados pela Labinbraz Comercial Ltda., este **MPC/DF** identificou a **clara semelhança** entre os objetos contratados, conforme será demonstrado na sequência deste Opinitivo.

47. Não é despidendo rememorar que o objeto do Contrato nº 021-A/2014-SES/DF albergava o **fornecimento dos itens** especificados no Pedido de Aquisição de Material às fls. 2/7 para uso em equipamentos automatizados, modelo CT 600 da Marca Wiener, **previamente instalados na SES/DF**. Ainda quanto ao ajuste, vale sublinhar que foram contratados 7.624.992 testes para utilização no referido maquinário.

<sup>4</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2012, p. 133.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

48. Tendo como fundamento o parâmetro sugerido pela justificante para aferir o retorno por aparelho disponibilizado, ou seja, 38 analisadores disponibilizados para processar um total de 7.624.992 testes, verifica-se que, em razão do Contrato nº 021-A/2014-SES/DF, houve o processamento médio de 33.442 testes por equipamento ao mês.

49. Dessa forma, considerando que a contratada afirma que a capacidade de retorno dos ajustes leva em conta a quantidade de exames realizados e tendo em vista que cada aparelho disponibilizado ao Distrito Federal realizava 33.442 testes por mês, em consonância com os dados apresentados na tabela transcrita no parágrafo 51 da Informação nº 040/2016, fls. 407/439, é possível afirmar que o Contrato nº 021-A/2014 – SES/DF possuía capacidade de retorno de investimento por aparelho superior aos ajustes firmados com o HMA/SP e com a UFRJ, uma vez que processava mais exames. Por outro lado, a correlação de testes por aparelho é equivalente à identificada no contrato firmado com o HUCAM. Com efeito, a utilização da métrica sugerida pela justificante não afasta o potencial prejuízo identificado no feito em exame.

50. Em tempo, vale sublinhar que este **Parquet** especializado, por meio da Representação nº 15/2014-ML, fls. 5/15, e o Corpo Técnico, no bojo da Informação nº 134/2015, fl. 190/211, realizaram o cotejamento dos preços pactuados no Contrato nº 021-A/2014-SES com outros ajustes firmados entre o Poder Público e a Labinbraz. Destarte, uma vez que o sobrepreço é a questão nodal a ser aferida no presente giro processual, este **Parquet** especializado irá debruçar sua análise acerca das supostas distinções mencionadas pela Labinbraz Comercial Ltda.

51. Nesse giro, quanto à avença firmada com a Universidade Federal do Espírito Santo, a justificante destacou que o ajuste não pode ser comparado ao tratado na exordial em razão das seguintes características: produtividade diferente do aparelho, o mix de produtos contratados é diferente e ausência de outras exigências acessórias, como ar condicional.

52. No tocante à produtividade do aparelho, aos olhos do **MPC/DF**, a diferença apontada pelo justificante não possui relevância suficiente para justificar o sobrepreço identificado, uma vez que o aparelho **CT 600i**, disponibilizado em razão do ajuste firmado com a SES/DF, segundo as ponderações trazidas à baila pela Labinbraz Comercial Ltda., possui velocidade de **750 testes/h**, ao passo que o equipamento emprestado por comodato em razão do Contrato HUCAM – 123/2014 (**CMD 800i**) **processa 780 testes/h**, conforme exigência contida no **item 14.6.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 123/2014**, fl. 18-v do Anexo V.

53. Não bastasse, impende ressaltar que **as características apontas pela justificante nos seus esclarecimentos não guardam pertinência com as informações técnicas dos aparelhos**. Nessa toada, ao compulsar o feito em exame, este **MPC/DF** identificou que as características do equipamento **CT 600i**, fl. 171 do Processo nº 060.013.187/2013 (anexo I), indicam que a velocidade de trabalho do analisador é de até **780 testes/hora**. Destarte, verifica-se que os equipamentos em destaque **possuem idêntica capacidade de processamento**.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

54. Em relação ao conjunto de produtos contratados, o quadro às fls. 201/204 evidencia a **equivalência** dos tipos de reagentes contratados para realização de exames de bioquímica nos contratos avaliados na Informação nº 134/2015.

55. Quanto às características dos reagentes, a afirmação da sociedade empresária também não se sustenta ante o exame dos documentos que compõem os presentes autos. **In casu**, a Ata de Realização do Pregão Eletrônico nº 0123/2014 (SRP), fls. 41/49, demonstra que no contrato firmado com a Universidade Federal do Espírito Santo também foram fornecidos **frascos dedicados**.

56. Do mesmo modo, deve ser refutada a alegação no sentido de que a avença firmada com a Universidade Federal do Espírito Santo, Hospital Cassiano Antônio de Moraes, não estipula exigências acessórias. Nessa toada, este **MPC/DF** destaca encargos da contratada especificados no **item 13** do Edital do Pregão Eletrônico nº 123/2014, fls. 18/19, do Anexo V:

*“14.6. Garantir o fornecimento do Equipamentos com as seguintes características:*

*14.6.1. Equipamento totalmente automatizado, de acesso randômico contínuo e de alta velocidade com capacidade mínima de **780 testes/hora**, (...). Os reativos devem ser todos prontos para uso e, pelo menos, 80% da mesma marca do fabricante ofertado em comodato, devendo ser acondicionados em ambiente refrigerado e possuir sistema de código de barra para identificação automática ao ser inserido no equipamento.*

*14.6.6. Instalar um **NOBREAK** para proteção de quedas de voltagem e manutenção dos registros, com, no mínimo, de 02 (duas) horas de duração;*

*14.6.7. Garantir a interface das máquinas no ato da instalação do equipamento com o programa de informatização existente no laboratório do HUCAM/UFES/EBSERH (...).”*

57. No tocante ao contrato com o Hospital Universitário de Brasília, as seguintes nuances foram apontadas pela justificante como fatores que inviabilizam a comparação realizada pelo Corpo Instrutivo: produtividade por aparelho, diferença do mix de produtos contratados e ausência de outras exigências acessórias.

58. Ao compulsar dados disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal (**Comprasnet**), verifica-se que as informações apresentadas nos esclarecimentos colacionadas **não são compatíveis** com as propostas apresentadas pela Labinbraz Comercial Ltda. no Pregão Eletrônico nº 00327/2014. No citado procedimento licitatório, a sociedade empresária ofereceu proposta para fornecimento de reagentes compatíveis com o equipamento **CMD 800i**. Conforme dito alhures, o citado aparelho processa **780teste/hora**, ou seja, a mesma quantidade realizada pelo **CT 600i**, que é objeto do Contrato nº 021-A/2014 – SES/DF.

59. Além disso, a cotação realizada pela Labinbraz é clara ao afirmar que os reagentes a serem fornecidos em decorrência do Pregão Eletrônico nº 00327/2014 são realizados em **frascos dedicados**.

60. Na mesma toada, o cotejamento realizado na tabela às fls. 201/204 demonstra que os contratos avaliados nas peças técnicas que instruem o presente feito almejavam o



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

fornecimento dos mesmos reagentes. Nesse particular, vale dizer que a afirmação genérica atinente ao conjunto de reagentes objeto das contratações **não afasta** o potencial prejuízo ao Erário verificado na espécie. Aos olhos do **MPC/DF**, a justificante deveria apresentar objetivamente quais as distinções entre o conjunto de insumos fornecidos, máxime em razão da correlação apresentada na tabela às fls. 201/204.

61. Em relação à avença firmada com o Hospital das Clínicas de Ribeirão Preto (PP 246/2012), as alegações invocadas pela sociedade empresária não possuem o condão de desqualificar a pesquisa de preço que identificou o potencial prejuízo causado ao Erário distrital.

62. A propósito, a publicação contida no Diário Oficial do Estado de São Paulo, fls. 92/94 do Anexo V, constitui prova idônea e suficiente para afastar a alegação acerca da distinção de produtividade dos aparelhos, pois **os reagentes fornecidos ao citado hospital universitário são destinados ao equipamento CT 600i**. Ora, uma vez que os equipamentos são os mesmos, não é plausível qualquer ilação concernente à diferença de produtividade.

63. Quanto aos reagentes fornecidos, conforme dito em linhas volvidas, no sentir deste Órgão Ministerial, a pesquisa realizada pelo Corpo Instrutivo na Informação nº 134/2015, **confirma** a notória identidade entre a composição dos reagentes fornecidos nos diferentes ajustes firmados pela Labinbraz.

64. Em relação à alegação concernente à contraprestação decorrente do contrato de locação, conforme dito anteriormente, deve-se levar em conta que o **comodato é contrato típico não oneroso**. Essa condição, no sentir deste **MPC/DF**, refuta a afirmação de que o **preço atribuído aos reagentes deveria ser elevado em razão da forma de disponibilização dos equipamentos**.

65. Além disso, vale rememorar que os equipamentos CT 600i estavam instalados na SES/DF **antes da celebração do Contrato nº 021-A/2014 – SES/DF**, por conseguinte, é plausível afirmar que a amortização do investimento pela aquisição dos equipamentos foi suportada pela execução de outros ajustes firmados com o Governo do Distrito Federal.

66. Ante todo o exposto, as características apresentadas nos esclarecimentos fornecidos em razão da oitiva determinada pela r. Decisão nº 6.082/2015, fl. 247, não afastam as irregularidades identificadas no feito ora em exame. Dessa forma, em harmonia com o Corpo Instrutivo, este Órgão Ministerial entende que é premente a necessidade instauração de TCE para apurar o superfaturamento identificado na exordial e na Informação nº 134/2015, fls. 190/211.

***“IV. Dos demais chamados em audiência para apresentarem razões de justificativa.***

*118. Os Srs. Rafael de Aguiar Barbosa e Elias Fernando Miziara não se dispuseram a comparecer perante esta Casa, devendo o Tribunal deliberar a respeito das penas cabíveis.*

*119. Para esse fim, deve-se tomar por pressuposto o contido na Matriz de Responsabilização (e-doc 9AF09342), no sentido disposto na tabela a seguir:*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

Nome	CPF	Cargo/Matrícula	Irregularidade	Data/Período	Conduta	Nexo de Causalidade	Proposta de Encaminhamento
Elias Fernando Miziara	102.024.711-87	Secretário de Estado de Saúde	afrenta aos princípios do dever de licitar, da moralidade e legalidade (dispensa indevida e emergência fabricada), previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 8.666/93	janeiro/2014	Ratificou a Dispensa de Licitação nº 012/2014 - SES/DF e assinou Contrato 021-A/2014-SES/DF, evadido dos seguintes vícios: a) indicio de direcionamento na contratação; b) dispensa indevida; c) emergência fabricada; d) atraso no prosseguimento do processo regular de licitação, tendo em vista que o processo regular se iniciou no ano de 2011 (Processo GDF nº 060.000.461/2011 e 060.000.462/2011) e decorrido mais de 3 anos até a formalização do Contrato nº 01/2015 - SES/DF (Dispensa Emergencial de Licitação) a SES/DF não havia concluído o processo licitatório; e) prejuízo estimado de quase R\$ 2,5 milhões; f) diferença entre o valor proposto e o valor contratado;	assinou o Ratifico (inserido na fl 346 do Processo 060.013.187/2013 - Vide Anexo II) e o Contrato nº 021-A/2014 - SES/DF	audiência do responsável, tendo em conta a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57, II e III, da Lei Complementar nº 1/1994, bem como instauração de tomada de contas especial
Rafael de Aguiar Barbosa	286.988.354-49	Secretário de Estado de Saúde	afrenta ao princípio do dever de licitar	janeiro/2011 a abril/2014	Atraso no prosseguimento do processo regular de licitação, tendo em vista que o processo regular se iniciou no ano de 2011 (Processo GDF nº 060.000.461/2011 e 060.000.462/2011) e decorrido mais de 3 anos até a formalização do Contrato nº 01/2015 - SES/DF (Dispensa Emergencial de Licitação) a SES/DF não havia concluído o processo licitatório	inércia no prosseguimento do certame	audiência do responsável, tendo em conta a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57, II, da Lei Complementar nº 1/1994

120. Por oportuno, devemos rememorar o indicativo da proposta de TCE na instrução anterior, que vencida esta fase de audiência, já se pode deliberar a respeito, conforme posicionamento **prejuízo estimado de mais de R\$ 232.075,50** (duzentos e trinta e dois mil, setenta e cinco reais e cinquenta centavos), bem como pela diferença entre os valores contratados e propostos.

121. Outrossim, quanto ao envio de cópia destes autos ao Ministério Público do Distrito Federal – MPDFT, para avaliação acerca da abertura de processo penal, tendo em vista indícios de fraude ao caráter competitivo, bem como a inobservância das formalidades pertinentes à dispensa de licitação, crimes esses previsto nos arts. 89 e 90 c/c 83 da Lei nº 8.666/93.” (Grifos no original e acrescidos).

67. Destaca-se que, no entendimento deste **Parquet** especializado, como regra, a **revelia** não deve ser aplicada de plano, haja vista que vigora no nosso processo administrativo o **princípio da verdade material (ou real)**, em detrimento do princípio da verdade formal, este regedor do processo civil, que dá ressonância ao brocardo **quod non est in actis non est in mundo** (o que não está nos autos, não está no mundo jurídico), posto que, sob esta ótica, somente é dado ao julgador valorar aquilo que consta e instrui os autos para formar seu convencimento.

68. Sem embargo, uma vez que os Srs. Rafael de Aguiar Barbosa e Elias Fernando Miziara não trouxeram **quaisquer elementos** que afastassem as irregularidades que culminaram na audiência determinada pela r. Decisão nº 6.082/2015, **deve esta c. Corte de Contas apreciar os autos ao abrigo das documentações existentes e da autoria/materialidade já identificada**. Desse modo, opina o **Parquet** por que o e. **Plenário** aplique aos responsáveis multa prevista no art. 57, II, da LC nº 1/1994.

69. Por fim, os fatos narrados na inicial, corroborados pelos demais documentos existentes nestes autos, indicam o possível cometimento dos crimes tipificados nos arts. 89 e 90 da Lei nº 8.666/1993, o que demanda o envio de cópia dos autos do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

70. **Ex positis**, este **Ministério Público de Contas converge** com as conclusões emanadas da percuente Área Técnica na Informação nº 40/2016, fls. 437/439, com o **adendo** especificado no parágrafo 29 deste Parecer.

É o Parecer.

Brasília, 24 de agosto de 2016.

**Marcos Felipe Pinheiro Lima**  
Procurador